

災後重建工作對社區發展的啟示

江丙坤

一、前言

九二一集集大地震發生後，各項救災、搶救及安置的工作旋即展開，總統於九月二十五日頒布緊急命令。同時進行災區的重建工作。為期各級政府在規劃、研擬、執行重建計畫的過程中，均有原則可資遵循，有共同目標、建立基本原則、確定架構、計畫範圍、內容格式、編報流程及時程、各部會分工、審議核定程序及配合措施等，行政院經建會爰邀請學者專家、機關代表、民間團體等經過充分討論，訂定「災後重建計畫工作綱領」，報奉行政院災後重建委員會八十八年十一月九日第八次會議討論通過，以做為各部門相關機關推動重建的依據。

災後重建工作的成敗，繫之於災後重建計畫是否能確實反映災民的需求，能否落實社區總體營造的精神與理念，以及能否有

周詳的計畫據以重建。此種社區總體營造的理念及尊重災民需求的作法，與已推行多年之社區發展精神不謀而合。災後重建計畫包括：公共建設重建、生活重建、產業重建及社區重建四項計畫，前三項計畫雖皆由中央相關各部會負責研擬，但最後均落實於社區重建計畫中，社區重建的工作係以人為本、以生活為核心，重建家園，其作法是由下而上，由地方主導，民間參與、中央支援，將社區發展的理想完全落實在實際的災後重建工作中。對於日後社區發展工作之推動有示範作用。

二、災後重建工作綱領內涵

災後重建工作包括：公共建設、產業重建、生活重建及社區重建等項，前三者最後均落實於社區重建計畫中。茲詳述如次：

(一)災後重建工作計畫體系詳圖一所示：

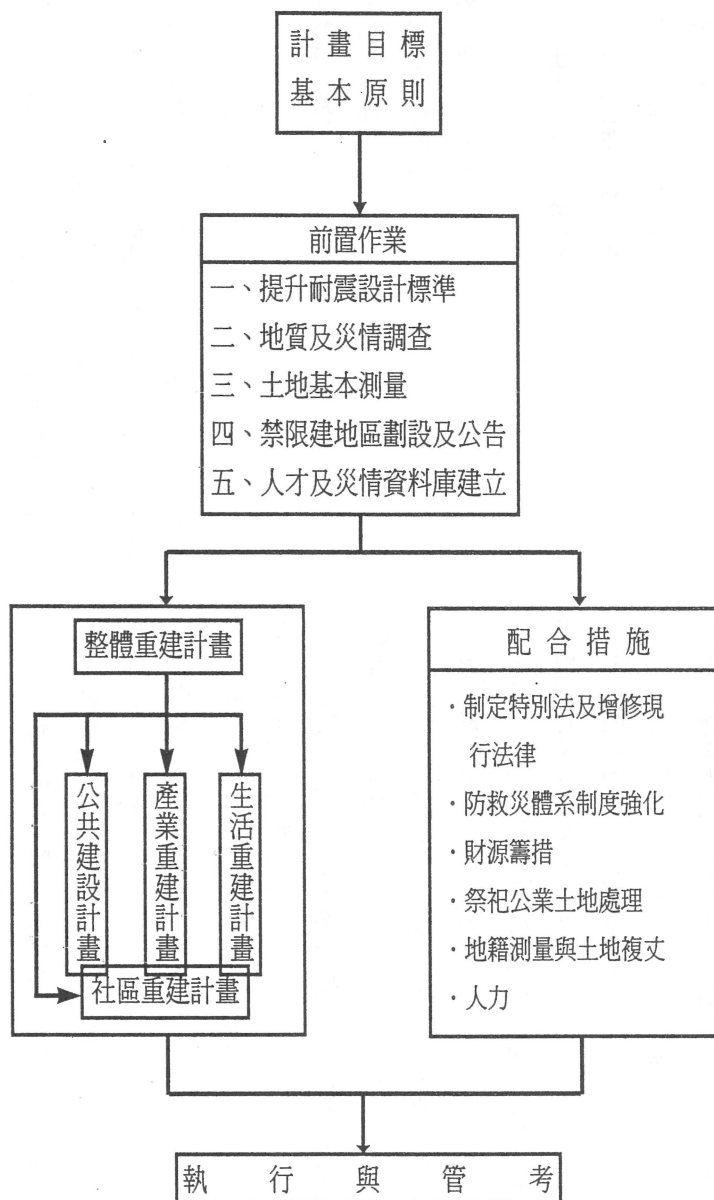
(二) 計畫目標：

1. 塑造關懷互助的新社會。
2. 建立社區營造新意識。
3. 創造永續發展新環境。
4. 營造防災抗震的新城鄉。
5. 發展多元化產業。

(三) 基本原則：

6. 建設農村風貌的生活圈。
1. 以人為本，以生活為核心，重建新家園。
2. 考量地區及都市長遠發展，因地制宜，整體規劃農地與建设用地使用。
3. 建設與生態、環保並重，都市與農村兼顧；營造不同特色

圖一 計畫體系



之都市與農村風貌，建造景觀優美之城鄉環境。

4. 強化建物、設施與社區防災功能，建立迅速確實及具應變功能的運輸、通訊網，強化維生系統。

5. 結合地方文化特色與產業型態，推動傳統產業復興，獎勵企業再造。

6. 明確劃分中央與地方權責，加強政府部門橫向、縱向分工合作；採彈性、靈活做法，縮短行政程序、加速重建家園。

7. 考慮各級政府財政能力，善用民間資源，鼓勵民間積極參與，建立民眾、專家、企業及政府四合一工作團隊。

8. 公共建設、產業、生活重建計畫，由中央主導，民間支援，地方配合；社區重建計畫由地方主導，民間參與，中央支援；各項計畫依完成時序分別執行。

(四)前置作業：

1. 臺灣地區震區劃分調整。

2. 提升震區水平加速度係數。

3. 研訂學校建築規劃設計規範。

4. 修定建築物耐震設計規範。

5. 土地基本測量。

6. 震災紀念地區、建物劃定及公告。

7. 活動斷層禁限建地區之劃設及公告。

8. 日月潭國家風景區之劃設及公告。

9. 中興新村整體規劃。

10. 人才及災情資料庫之建立。

(五)整體重建：

1. 公共建設計畫包括：災後公共設施復建計畫、中長程公共建設計畫。

2. 產業重建計畫包括：農業、工業、商業、觀光業及有線電視業重建計畫。

3. 生活重建計畫包括：學校教學及學生輔導、社會救助及福利服務、就業服務、醫療服務及公共衛生及心靈重建等計畫。

4. 社區重建計畫：公共建設、產業重建與生活重建均要落實於社區重建工作中。

(1)規劃要領

①鼓勵居民積極參與，透過溝通、考察，以新觀念、新作為，確保重建工作順利進行。

②重視原住民俗文化，保存地區人文特色，規劃利用災變形成之特殊地形、地物。

③鼓勵節約用水、用電、利用太陽能及風能；發展綠色建築，提倡資源再生，強化維生系統。

④建造機能完善之優質生活環境、提供必要公共設施與服務、規劃防災避難安全地帶。

⑤發展具地方文化特色產業。

(2)針對各社區地理位置、地形地貌、地方文化特色、產業發展型態、建物毀損情形及居民意願，因地制宜採個別建物重建或都市更新、鄉村區更新、農村（原住民）聚落重建或新社區開發

等方式進行重建。

(3) 為增加公共空間及提升整體美觀，由內政部訂定規範，鼓勵基地合併規劃設計，共同建造。

(4) 為求個別建築物安全與美觀，主管機關訂定規範或獎勵措施，如提供標準圖說、補助規劃費或建造費，簡化建照申請手續，以改善都市與鄉村風貌。

(5) 鼓勵民間興建示範住宅及農宅。

(6) 利用農地釋出，做低密度、高品質的規劃。

(7) 如涉及都市計畫變更，為簡化審議流程，得由各級都市計畫委員會聯席審議。

(8) 成立各級災後重建推動委員會，其組成參考都市計畫委員會，學者專家及社會熱心公益人士，不得低於委員總人數二分之一。

(9) 民間積極參與：重建工作中，民間企業、專家學者及居民在各個階段均得積極參與規劃、開發、建設、認養、捐贈、諮詢及意見表達等。

(六) 配合措施：

1. 制定震災重建暫行條例、訂定災害防救法、農村社區土地重劃條例、農村建設法、修訂電業法、水利法、平均地權條例、文化資產保存法。

2. 強化防、救災體系。

3. 祭祀公業土地之處理。

4. 地籍測量及土地複丈問題處理。

三、災後重建工作執行情形

(一) 各部會依據重建綱領之指導已完成「前置作業」之各項工作。

(二) 一般災後公共設施復建工程除學校工程外，其餘各機關均已送請行政院主計處辦理預算分配事宜。教育部正積極推動民間認養工作。

(三) 「生活重建計畫」已報院核定。「生活重建計畫」包括學校教學及學生輔導計畫、社會救助及福利服務計畫、就業服務計畫、醫療服務及公共衛生計畫、心靈重建計畫。目前分由各相關部會執行中。

(四) 產業重建計畫已陳報行政院核定。產業重建計畫包括農業、工業、商業、觀光產業及有線電視業。目前由各相關部會執行中。

(五) 社區重建計畫由內政部、農委會及原民會負責辦理。農委會所擬之「農村聚落重建計畫」及原民會所擬之「原住民聚落重建計畫」均經本會委員會議討論通過，呈報行政院災後重建推動委員會核定後即可實施。至於鄉（鎮、市）重建綱要計畫大部分均已完成規劃，正送請各級重建推動委員會審議中。農村聚落及原住民聚落重建計畫大部分均已完成規劃工作，將提報各級重建推動委員會審議。

(六) 完成「九二一震災重建暫行條例」及相關子法、「農村社

區土地重劃條例」、「災害防救法」已成立立法程序、文化資產法修正條文已成立立法程序。財政部為建立完整的住宅地震保險機制，已積極蒐集國外地震保險制度之相關資料，將研究如何建立國內地震保險運作機制。

四、災後重建對社區發展的啟示

災後重建工作以五年為期，災後重建社區重建之推動方式與原則，對日後社區發展之推動工作有下列影響：

(一)由下而上的規劃方式

社區重建經由社區重建推動委員會的組織，居民可參與規劃，使規劃構想能充分反映民意。規劃構想經核定後即為社區重建之依據。

(二)民間參與

災後重建工作綱領中已將民間參與的做法予以落實。各級政府得視需要成立民間諮詢團，提供諮詢。民間業者則可積極參與開發建設工作，在災後重建過程中，民間部門可參與之工作包括規劃、審議或開發等。

(三)專家學者的諮詢

專家學者在災後重建中所扮演的角色十分重要。一方面他們是社區重建規劃人才資料庫中一員，協助災區辦理重建規劃；另一方面他們也擔任各級重建推動委員會委員（專門學術經驗及熱心公益人士之委員人數不得少於二分之一），協助審議重建計畫。另外他們亦組織災後重建民間諮詢團，提供重建諮詢服務。專家

學者積極介入重建工作是災後重建工作的一大特色，也建立了專家學者參與社會建設的典範。

(四)落實社區總體營造精神

社區居民自己營造自己的生活空間，並儘量就地取材，建設社區，並塑造社區特色，是社區總體營造的主要精神。社區重建的重要工作即為居民充分參與，並尊重地方特色。換句話說，將社區總體營造精神落實於災後重建，此種作法與社區發展不謀而合。

(五)縮短重建計畫之審議流程

都市計畫審議程序之冗長，最為人所詬病，為適應重建工作之迫切性，縮短審議流程，得採聯席審查之機制。此一突破，在災區可行，如能推廣至其他地區，則將提高都市計畫審議之效率。

五、結語

重建工作千頭萬緒，需要政府與民間同心協力緊密合作，方能事半功倍。為使重建計畫具可行性、前瞻性，災後重建採由下而上原則，落實社區總體營造精神，讓居民充分參與，並透過專家學者的諮商，協助規劃或審議重建計畫，使重建後的災區展現新風貌。此種過程可充分應用於社區發展中，使臺灣未來之社區發展成果更豐碩，更有助於社區品質之提升。

（本文作者為前行政院經建會主任委員）